

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“

Kurzprotokoll

26. Sitzung

Öffentliche Sitzung

Berlin, 25. Juni 2008, 17:00 Uhr
Sitzungsort: Paul-Löbe-Haus

Sitzungssaal: E.700

Vorsitz: Dr. Michael Bürsch, MdB

1. Verfahren zu einer verbesserten Bürgerbeteiligung
2. Verschiedenes

Anwesenheitsliste*

Mitglieder des Unterausschusses

CDU/CSU

Riegert, Klaus
Winkelmeier-Becker, Elisabeth

SPD

Bürsch, Dr. Michael
Kumpf, Ute
Reichenbach, Gerold
Rix, Sönke
Steinecke, Dieter

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Haßelmann, Britta

Entschuldigt:

Reinke, Elke

*) Der Urschrift des Protokolls ist die Liste der Unterschriften beigelegt.

Gäste

Klages, Prof. Dr. Helmut

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Penta, Prof. Dr. Leo

Deutsches Institut für Community Organizing

Bundesregierung

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Matena, Hans

Schenkel, Dr. Martin

Bundeskanzleramt

Marquardt, Dr. Doris

Bundesrat/Ländervertretungen beim Bund

Böhme, Thomas (Niedersachsen)

Krause, Henry (Sachsen)

Oesterhaus, Ilona (Sachsen-Anhalt)

Riedel, Horst (Saarland)

Fraktionen

Bernhard, Lars (CDU/CSU)

Hebig, Nils (Bündnis 90/DIE GRÜNEN)

Kummer, Ralph (DIE LINKE.)

Stein, Thomas (FDP)

Der **Vorsitzende** eröffnet die 26. Sitzung des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ und begrüßt zu Tagesordnungspunkt 1 „Verfahren zu einer verbesserten Bürgerbeteiligung“ die eingeladenen Sachverständigen Prof. Dr. Helmut Klages und Prof. Dr. Leo Penta.

Prof. Klages habe als langjähriger Inhaber des soziologischen Lehrstuhls an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer bereits seit den 1990er Jahren zahlreiche Forschungsarbeiten zum Thema Bürgerschaftliches Engagement/Bürgergesellschaft – zuletzt auch die lesenswerte Studie „Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen“ für die Friedrich-Ebert-Stiftung – veröffentlicht und sei auch an den Vorarbeiten zum Freiwilligen-survey beteiligt gewesen. Prof. Penta, der seit 1997 Professor für Gemeinwesenarbeit an der Katholischen Hochschule für Sozialwesen in Berlin sei, habe in den 1970er Jahren in New York sehr erfolgreich Community Organizing-Projekte in sozial und ökonomisch benachteiligten Stadtteilen entwickelt. 2006 habe er das Deutsche Institut für Community Organizing gegründet, das als Kristallisationspunkt und Kompetenzzentrum für den Aufbau von unabhängigen Bürgerplattformen nach dem Modell von Community Organizing in Deutschland fungiere. Zunächst werde Prof. Klages auf der Grundlage seines schriftlichen Eingangsstatements (**Anlage**) auf die mit der Einladung versandten allgemeinen Leitfragen zur Bürgerbeteiligung und dabei besonders auf den Ansatz der Bürgerpanels eingehen. Anschließend werde Prof. Penta das Community Organizing-Modell näher vorstellen.

Prof. Dr. Helmut Klages (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer) befasst sich einleitend mit den Hauptgründen für die bisher eher schwache Nutzung der vielfältigen Beteiligungsformen in Deutschland. In der Politikwissenschaft werde diese Frage sehr häufig mit dem Hinweis auf eine mangelnde Gemeinwohlorientierung und Demokratie-reife der Bürgerinnen und Bürger beantwortet. Nach seiner Ansicht führe diese bürgerskeptische Auffassung jedoch in die Irre, da sie den von der empirischen Sozialforschung festgestellten tiefgreifenden gesellschaftlichen Wertewandel der letzten Jahrzehnte ignoriere. Dieser Wertewandel habe dazu geführt, dass der Bürger in mancher Hinsicht sehr viel „schwieriger“ geworden sei als in früheren Zeiten. Aber dieser „schwierigere“ Bürger lasse sich keinesfalls als selbstsüchtiger „homo oeconomicus“ beschreiben, den Fragen der gesellschaftlichen und politischen Gestaltung nicht interessierten. Das Gegenteil sei der Fall: Der Wertewandel habe die Engagementbereitschaft und die Gemeinwohlorientierung der Bürgerinnen und Bürger sehr deutlich anwachsen lassen.

Nach den Ergebnissen des 2. Freiwilligensurveys aus dem Jahr 2004 seien 36 % der Bürgerinnen und Bürger ehrenamtlich engagiert, fast noch mal so viele hätten zudem eine bisher noch unausgeschöpfte Engagementbereitschaft bekundet. Darüber hinaus hätten insgesamt 95 % der in 14 Bereichen erfassten ehrenamtlich Engagierten den Wunsch geäußert, die Gesellschaft „wenigstens im Kleinen mitzugestalten“.

Allerdings kontrastierte diese in den Umfrageergebnissen festgestellte eindeutige Gemeinwohlorientierung der Bürgerinnen und Bürger mit den Erfahrungen vieler kommunaler Praktikerinnen und Praktiker. Diese erlebten, dass Beteiligungsangebote oftmals nur auf eine wechselnde bis schwache Resonanz stießen und sich eine permanente Beteiligungsbereitschaft nur bei einer Minderheit „üblicher Verdächtiger“ fände. Diese stammten zumeist aus bestimmten Teilgruppen, seien damit für die Gesamtheit der Bevölkerung nicht repräsentativ und könnten diese daher auch nicht mit einem ausreichenden Legitimitätsanspruch vertreten.

Im Freiwilligensurvey von 2004 sei festgestellt worden, dass nur 2 % der Ehrenamtlichen im Bereich lokales Bürgerengagement aktiv seien. Die Ursache für diese tatsächliche Randstellung der bürgerschaftlichen Beteiligung in einem insgesamt sehr stark entwickelten ehrenamtlichen Sektor sei nicht auf einen Mangel an Beteiligungsmotivation zurückzuführen. Vielmehr gebe es ein massives gesellschaftliches Beteiligungspotenzial, das nicht zur Austragung gelange, weil diejenigen Realisationsbedingungen fehlten, die dem „schwierigen Bürger“ angemessen wären. Das eigentlich vorhandene breite Beteiligungsengagement der Bürgerinnen und Bürger stoße auf institutionelle Hemmnisse, die motivationsabwehrend wirkten, so dass das Bereitschaftspotenzial in andere Engagementbereiche umgeleitet werde. Insofern gebe es keine Motivations-, sondern vielmehr eine Institutionslücke. Die institutionellen Hemmnisse fänden sich einerseits auf Seiten der Kommunen, andererseits aber auch bei den bisher praktizierten Beteiligungsverfahren selbst. Indizien für die Existenz dieser Hemmnisse seien sowohl die bisher schwache Ausprägung der infrastrukturellen Beteiligungsförderung in den Kommunen als auch die weit verbreitete Skepsis lokaler Verwaltungen und Mandatsträger gegenüber der Bürgerbeteiligung. Den Beteiligungsverfahren lägen vielfach Kleingruppenkonzepte zu Grunde, die zwar Minderheiten besonders aktiver Menschen Gelegenheit zur Pflege von Diskurskultur und Lernprozessen böten, die aber die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger außen vor ließen.

Hinsichtlich der Frage, weshalb die in anderen Ländern seit längerem erfolgreich praktizierten Methoden wie Citizen`s Panel und Community Organizing in Deutschland vergleichsweise wenig adaptiert würden, wies er auf grundlegende strukturelle Unterschiede hin. Grundlage für die weite Verbreitung des Citizen`s Panel in Großbritannien sei der Local Government Act von 1999. In diesem Gesetz sei den Kommunen von der Zentralregierung die Auflage gemacht worden, regelmäßig einen Nachweis für die effektive Erzeugung von „best value“ zu erbringen – und zwar aus der Bewertungsperspektive der Bürgerinnen und Bürger selbst. Einen solchen, mit einem Zwang zur Rechenschaftslegung verbundenen „Anstoß von oben“ habe es in Deutschland bisher nicht gegeben. Zwar seien einige Beteiligungsformen wie das Bürgerbegehren, der Bürgerentscheid und in einigen Fällen der Bürgerantrag in den Gemeindeordnungen verankert; deren Anwendung sei aufgrund einschränkender Bedingungen allerdings eher der Ausnahme- und nicht der Normalfall. Der Grund dafür, weshalb ein großer Teil der britischen Kommunen auf die zunächst noch relativ offen gehaltene Herausforderung des Local Government Act 1999 mit der Einführung der lokalen Citizen`s Panels reagiert habe, liege darin, dass im Zentrum des Bürgerpanel-Ansatzes die regelmäßige und relativ häufige Durchführung von Bürgerbefragungen bei 500 – 1.000 ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern stehe. Der Nachweis, ausreichend viel für die eigene Bürgerorientierung zu tun, habe sich mit diesem Ansatz einerseits besonders glaubwürdig, andererseits zugleich auch relativ einfach und ohne all zu große Kosten für die Kommunen erbringen lassen. Zwar habe es auch in Deutschland in dieser Zeit bereits Bürgerbefragungen gegeben, diese hätten aber vielfach als schwierig und kostspielig gegolten und seien schon deshalb überwiegend nur in größeren Städten durchgeführt worden – und dies sehr viel seltener als im Rahmen des Citizen`s Panel, wo sie drei bis vier Mal jährlich stattfänden. Zu dem würden in Deutschland Bürgerbefragungen vor allem zum Zwecke verwaltungsinterner Informationsgewinnung durchgeführt und besäßen daher nicht den Charakter einer Bürgerbeteiligung.

Dass viele kommunale Praktikerinnen und Praktiker der Bürgerbeteiligung bis heute skeptisch bisweilen auch offen ablehnend gegenüber stünden, sei auch daran abzulesen, dass es bisher nur eine begrenzte Zahl von „Bürgerkommunen“ gebe, in denen die institutionelle Förderung der Bürgerbeteiligung zum Programm erhoben sei. Wer kommunale Mandatsträger und Verwaltung für die Bürgerbeteiligung gewinnen wolle, müsse ihnen klar machen, dass sie das Phänomen einer unbefriedigenden Resonanz der Bürgerinnen und Bürger auf Beteiligungsangebote zum guten Teil selbst im Sinne einer „self fulfilling prophecy“ produzierten. Diese

unbefriedigende Resonanz habe ihren Ursachenkern darin, dass die Bürgerinnen und Bürger bezweifelten, dass es bei Politik und Verwaltung eine Bereitschaft zum ernsthaften Zuhören und zur Ableitung von praktischen Folgerungen aus den Ergebnissen von Bürgerbeteiligungen gebe. Die Crux sei dabei, dass sich dieses mangelnde Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die kommunalen Entscheider genauso aus der Alltagserfahrung heraus rechtfertigen lasse, wie umgekehrt auch die Skepsis der kommunalen Entscheider gegenüber den bisher praktizierten Formen der Bürgerbeteiligung. Die Bürgerbeteiligung in Deutschland sei in einem „Circulus Vitiosus“ gefangen, in dem die Skepsis der Entscheider die Skepsis der Bürgerinnen und Bürger nähre und umgekehrt. Deshalb gelte es zunächst diesen Teufelskreis zu durchbrechen.

Voraussetzung dafür sei, dass die Bürgerinnen und Bürger die Gewähr hätten, bei einem Engagement im Bürgerbeteiligungsbereich nicht auf eine „Spielwiese“ geführt, sondern ernst genommen zu werden und Gehör zu finden. Seitens der Entscheider bedürfe es hierzu einer nachdrücklichen und glaubwürdigen Bekundung von Interesse an bürgerschaftlicher Mitwirkung, die es bisher nicht in ausreichendem Maße gebe. Dazu gehöre auch der Ausbau einer engagementfördernden Infrastruktur, wie er in einigen Kommunen, beispielsweise in der Stadt Nürtingen, bereits praktiziert werde. Notwendig seien zudem institutionelle Absicherungen, mit denen die Bereitschaft zur Verbindlichkeit für die Bürgerinnen und Bürger sichtbar demonstriert und verlässlich gewährleistet werde. Von großer Bedeutung seien die Anforderungen an die Qualität der Verfahren der Bürgerbeteiligung. Beteiligungsverfahren sollten für alle interessierten und betroffenen Bürgerinnen und Bürger offen sein, eine nachhaltige Beteiligung ermöglichen und mit der kommunalen Entscheidungsagenda abgestimmt sein. Dies bedeute auch, dass wichtigen Dinge, die in den Kommunalparlamenten verhandelt würden, auch der Bürgerbeteiligung zugänglich seien. Um mit anderen Engagementangeboten konkurrieren zu können, sei zudem wichtig, dass der Zugang zum Engagement niederschwellig und der Zeitrahmen flexibel sei. Auch der Spaß beim Engagement sowie die Möglichkeit zur Einbringung und Erweiterung eigener Kompetenzen seien gerade für jüngere Leute sehr wichtig.

Die kommunalen Entscheiderinnen und Entscheider müssten ihrerseits die Gewähr haben, dass die Bürgerbeteiligung kein „Nullsummenspiel“ auf ihre Kosten sei, das sie zur Hinnahme von Legitimitätseinbussen und Machtaufgabe zu Gunsten anderer ohne Gegenwert zwin-

ge. Vielmehr müssten sie in die Lage versetzt werden, die Bürgerbeteiligung als ein Gewinn auch für sich selbst zu sehen, deren Verwirklichung sie im eigenen Interesse wünschten. Deshalb müssten Beteiligungsverfahren auch aus Sicht der kommunalen Entscheiderinnen und Entscheider bestimmte Qualitätskriterien erfüllen. Wichtig sei, dass sie durch Beteiligungsverfahren ein transparentes und repräsentatives Meinungsbild erhielten, bei dem die Vielfalt und gegebenenfalls auch die Widersprüchlichkeit des Bürgerwillens für sie erkennbar und abschätzbar werde. Ein Beteiligungskonzept müsse zudem ein verlässliches, über den Augenblick hinaus aussagekräftiges Bild von Bürgerwünschen und Meinungen hervorbringen und qualifizierte und realisierbare Stellungnahmen, Vorschläge und Beiträge z. B. zu Planung, Verwaltungsmodernisierung oder Haushaltskonsolidierung enthalten.

Das britische Citizen's Panel sei mit Blick auf die skizzierten Qualitätskriterien für die Anwendung in Deutschland an einigen Punkten optimiert worden. Die Stärken des Bürgerpanel-Ansatzes bestünden vor allem darin, dass er numerisch betrachtet den Ausbruch der Bürgerbeteiligung aus dem bisherigen Minderheitenghetto verspreche und ein repräsentatives Meinungsbild des Bürgerwillens liefern könne. Hinzu komme, dass man allen Interessierten (auch ohne Zugehörigkeit zur Stichprobe) die Möglichkeit eröffnet habe, mittels Online-Befragungen und freiwilliger Fragebogenausfüllung an einer Bürgerbefragung teilzunehmen. Eine weitere Stärke des Bürgerpanelkonzepts sei, dass es den Ausbruch aus dem skizzierten Teufelskreis in Aussicht stelle, da es geeignet sei, Vertrauensgrundlagen sowohl für die kommunalen Entscheider als auch für die Bürgerinnen und Bürger zu schaffen. Für die Entscheider ergebe sich dies vor allem aus dem Repräsentationsprinzip, das der Befragung zugrunde liege. Dadurch seien die Bürgeräußerungen aus Sicht der Entscheider dem „Odium“ der Intransparenz, der Zufälligkeit und der potenziellen Manipuliertheit enthoben. Zugleich stelle für die Bürgerinnen und Bürger die deshalb vorauszusetzende Bereitschaft der kommunalen Entscheider zu regelmäßigen Berücksichtigungen der Bürgermeinungen im Entscheidungsprozess eine ausgesprochen starke Garantie dar, Gehör zu finden. Diese Form der kooperativen Demokratie müsse jedoch institutionell abgesichert sein. Zudem biete die Befragungsmethode eine niederschwellige Beteiligungsform an, die relativ hohe Effektivität mit einer Nachhaltigkeit verbinde, da die Befragungen regelmäßig erfolgten. Außerdem seien die finanziellen Aufwendungen und die Anforderungen an professionellen Sachverstand für die Durchführung eines Bürgerpanels eher gering. Das Konzept stehe auch nicht in Konkurrenz zu anderen Verfahrensansätzen, da es problemlos mit anderen Beteiligungsformen kombi-

nierbar sei. Darüber hinaus erzeuge es – wie Evaluierungen in England bereits gezeigt hätten – eine Beteiligungsmotivation, die sich nicht selbst verbrauche, sondern in andere Beteiligungsansätze einfließen könne.

Der **Vorsitzende** dankt Herrn Prof. Klages für seine einleitenden Worte und erteilt Herrn Prof. Penta das Wort für sein Eingangsstatement.

Prof. Dr. Leo Penta (Deutsches Institut für Community Organizing) weist darauf hin, dass er als gebürtiger New Yorker über 15 Jahre praktische Erfahrung im Bereich Community Organizing in Projekten in New York und in Philadelphia verfüge und sich seit einigen Jahren in Berlin und anderen Städten darum bemühe, den Community Organizing-Ansatz auf die deutschen Verhältnisse zu übertragen. Dazu diene auch das Deutsche Institut für Community Organizing, das eine gewisse Brückenfunktion zwischen Theorie und Praxis haben solle. Wichtig sei aus seiner Sicht, die Intensivierung von Bürgerbeteiligung und demokratischer Partizipation nicht bloß als Verfahrensfrage zu betrachten. Zwar benutzten Community Organizing und andere Beteiligungsansätze einige Techniken und übten praktische und politische Fähigkeiten ein, aber gemeinsam sei ihnen auch, dass sie nach allgemein-gültigen Motiven und Beweggründen menschlichen Handelns suchten. Insofern halte er die Fokussierung auf Verfahrensfragen in der heutigen Themenstellung für zu kurz gegriffen, denn sie suggeriere, dass nur das richtige Instrumentarium eingesetzt werden müsse, um die demokratische Beteiligungskultur des Landes zu intensivieren. Eine demokratische Kultur entstehe aus seiner Sicht aber nur aus dem Zusammenhang einer echten Praxis, bei dem Worte und Taten eine gewisse Lebensform bezeugten.

Im Mittelpunkt von Community Organizing stehe die Frage, wie unterschiedliche Gruppen, Organisationen und Institutionen gemeinsam im öffentlichen Raum handlungsfähig werden und Gestaltungsmacht erlangen könnten. Dabei gehe es auch darum, als Zivilgesellschaft vor Ort den Entscheidungsträgern am Verhandlungstisch mit einer gewissen Eigenständigkeit und auf relativer Augenhöhe gegenüber zu treten. Um dieses Ziel zu erreichen, würden systematisch Bürgerplattformen auf breiter gesellschaftlicher Basis aufgebaut, die einen Querschnitt der Zivilgesellschaft vor Ort abbildeten. Dabei müsse der Zusammenschluss eine Größenordnung haben, der auch der Problemlage entspreche. Bisher werde Bürgerbeteiligung auf der lokalen Ebene vielfach zu klein gedacht. In Berlin etwa werde noch viel zu oft nur auf den

Bezirk geschaut, statt sich als Bürgerplattform selbstbewusst auch auf Senatsebene in die öffentliche Diskussion einzubringen.

Der Aufbau einer tragfähigen Bürgerplattform sei nicht durch einen einfachen Aufruf zu bewerkstelligen, sondern beruhe auf einem intensiven Prozess des Aufbaus von öffentlichen Beziehungen zwischen Menschen, Institutionen und Gruppen in einem Stadtteil. Dabei gehe es vor allem darum, gemeinsame Interessen und Schnittmengen zu finden, denn von diesem „Kitt“ seien Stärke und Zusammenhalt einer Bürgerplattform abhängig. Ein weiterer Grundsatz sei, dass eine Bürgerplattform weder „Kind“ des Staates noch der Wirtschaft sei, sondern allein aus der Initiative der Zivilgesellschaft entstehe und sich eigenständig organisiere. Bürgerplattformen müssten nicht nur ideologisch, parteipolitisch und auch finanziell unabhängig, sondern auch langfristig angelegt und auf Nachhaltigkeit ausgerichtet sein, um nicht bei jeder neuen Problemstellung von vorne anzufangen – dies zeigten Beispiele in den USA, aber auch in Berlin-Schöneeweide, wo die Bürgerplattform schon seit sechs Jahren existiere und weiterhin erfolgreich arbeite. Ein weiteres Kennzeichen von Bürgerplattformen sei, dass sie mit vielen Freiwilligen arbeiteten und mit einer minimalen hauptamtlichen Infrastruktur auskämen. In erster Linie lebten Bürgerplattformen von der Entwicklung und Durchführung hartnäckiger Aktionskampagnen, um die selbst erarbeiteten konkreten Themen gegenüber den jeweiligen Entscheidungsträgern aus Politik oder Wirtschaft erfolgreich in positive Veränderungen umzuwandeln. In Deutschland gebe es inzwischen in Berlin und Hamburg gute Beispiele dafür, wie auf diese Art und Weise Bürgerplattformen erfolgreich aufgebaut worden seien. In Berlin entstünden zudem gegenwärtig zwei große Bürgerplattformen in den Stadtteilen Wedding und Moabit. In Wedding und Moabit sei in den letzten zwei Jahren zunächst nichts anderes getan worden, als alle möglichen Gruppen und Institutionen der Zivilgesellschaft zu kontaktieren, um persönliche Beziehungen aufzubauen und zu eruieren, ob es ein Interesse daran gebe, über das hinaus, was bereits existiere, ein gemeinsames Handlungsinstrument zu etablieren. Inzwischen hätten sich 40 Gruppen zusammengefunden, die voraussichtlich im November eine Bürgerplattform gründen werden. Dies zeige, wie schwierig und langwierig ein solcher Prozess sei.

Der **Vorsitzende** dankt Herrn Prof. Penta für seine einleitende Stellungnahme und eröffnet die Fragerunde. Er erteilt der Abg. Kumpf das Wort.

Abg. **Ute Kumpf** (SPD) betont, sie teile die pessimistische Einschätzung von Prof. Klages hinsichtlich der vorhandenen Beteiligungsverfahren nicht. Seit der Verabschiedung des Bundesbaugesetzes im Jahr 1972 seien die Beteiligungsmöglichkeiten auf der Ebene der Kommunen und Länder erheblich erweitert worden. Instrumente wie Bürgerbegehren und Bürgerantrag seien mittlerweile in vielen Gemeindeordnungen verankert. Darüber hinaus gebe es in vielen Kommunen eine lokale Agenda, Möglichkeiten zur Gemeinwesenarbeit sowie zur Beteiligung in Jugend-, Senioren- und sonstigen Beiräten, so dass man zugespitzt schon fast von einer „Räte“-Republik sprechen könne. Allerdings würden die bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten und –rechte insbesondere von Menschen mit Migrationshintergrund noch zu wenig genutzt, was vor dem Hintergrund, dass beispielsweise rund die Hälfte der in Stuttgart lebenden Menschen einen Migrationshintergrund hätten, natürlich ein Problem darstelle. Insofern stelle sich auch für die Parteien die Frage, wie es gelingen könne, Menschen zu erreichen, die sich beteiligen könnten, dieses Recht aber häufig nicht wahrnehmen. Von Prof. Penta möchte sie wissen, wie es um die demokratische Legitimation von Bürgerplattformen stehe und wie verhindert werden könne, dass sich jemand mit viel Geld in eine Bürgerplattform einkaufe. Die Abstimmung über den EU-Verfassungsvertrag in Irland habe kürzlich gezeigt, dass dies in der Praxis durchaus ein reales Problem darstellen könne. Auch manche Bürgervereine hätten Geldgeber, die von außen nicht sichtbar und daher kaum kontrollierbar seien. Dagegen ständen Gemeinderäte unter ständiger Beobachtung, da sie sich nicht nur regelmäßig Wahlen, sondern auch der stetigen öffentlicher Kritik stellen müssten. Auch deshalb halte sie die mitunter herabwürdigende Kritik an der Kommunalpolitik von Protagonisten der direkten Demokratie für unangemessen.

Abg. **Klaus Riegert** (CDU/CSU) schließt an die Ausführungen der Abg. Kumpf an. Auch nach seiner Beobachtung würden immer neue Beteiligungsinstrumente geschaffen, ohne dass die bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten bisher ausreichend genutzt würden. Dies zeige sich beispielsweise bei Volksentscheiden, wo die entsprechenden Quoren, wie zuletzt beim Votum über den Flughafen Tempelhof, häufig verfehlt würden. Auch bei Bürgermeisterwahlen, wo man als Bürger mit wenig Aufwand sehr viel mitbestimmen könne, sei die Wahlbeteiligung selbst bei Kampfkandidaturen mitunter peinlich niedrig. Insofern möchte er wissen, wie die Experten die Frage der demokratischen Legitimation bei der Bürgerbeteiligung bewerten. Darüber hinaus interessiere ihn der Aspekt der Verantwortungsübernahme. Denn ge-

rade wenn es um finanziell relevante Entscheidungen gehe, müsse am Ende jemand die Gesamtverantwortung dafür übernehmen, wie und für was Steuergelder verwandt werden sollen.

Prof. Dr. Leo Penta (Deutsches Institut für Community Organizing) weist darauf hin, dass Bürgerinnen und Bürger, die sich in Bürgerplattformen zusammenschließen, Grundrechte wie Koalitions-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit wahrnehmen. Dies sei die Grundlage für ihre Legitimation. Darüber hinaus teile er die Ansicht der Abg. Kumpf, dass Entscheidungsstrukturen und Geldflüsse in Bürgerplattformen nach innen und außen transparent sein müssten. Bürgerplattformen und gemeinnützige Vereine unterlägen bei ihrer Arbeit nicht nur dem Gesetz, sondern auch der Kontrolle des Finanzamtes. Nach seiner Ansicht müsse es neben Öffentlich-Privaten Partnerschaften auch um konkrete Verantwortungsübernahme in Öffentlich-Dritter Sektor Partnerschaften zwischen organisierten Bürgerinnen und Bürgern auf der einen und Politik und Staat auf der anderen Seite geben. Ein Musterbeispiel hierfür sei New York, wo es gelungen sei, 3.000 Häuser im Stadtteil East Brooklyn zu einem Zeitpunkt zu bauen, als die Stadt weder das Geld noch den Willen besessen habe, dies zu tun. Auch Berlin-Schöneweide sei ein gutes Beispiel, wo die Ansiedlung der Hochschule für Technik und Wirtschaft und eine Investition von 108 Millionen Euro zu einem Zeitpunkt erreicht worden sei, als angeblich Berlin kein Geld gehabt habe, um im Sinne dieses Stadtteils und der gesamten Stadt tätig zu werden. Wichtig sei, dass die Zusammenarbeit von Entscheidungsträgern einerseits und Bürgerplattformen andererseits auf einen längeren Zeitraum ausgelegt sei, wobei sich letztere bei Themen und Projekten selbstverständlich auch bewähren und beweisen müssten. Ein Kennzeichen von Bürgerplattformen sei, dass sie nicht unmögliche Forderungen aufstellten, sondern konstruktive Lösungen einbrächten und bereit seien, mitzuarbeiten und Kompromisse zu schließen. Das dies am Anfang von Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung mitunter skeptisch als Beschränkung eigener Handlungsmöglichkeiten betrachtet werde, halte er für nicht ungewöhnlich. Mit der Zeit würden diese Bedenken jedoch zerstreut, wie beispielsweise die gute Zusammenarbeit der Bürgerplattform in Berlin-Schöneweide mit dem Wirtschaftssenator und dem Regierenden Bürgermeister zeige, die sich im Laufe der Jahre entwickelt habe. Je weniger Gestaltungsmöglichkeiten dagegen Politikerinnen und Politiker hätten, desto mehr Angst hätten sie nach seiner Erfahrung vor solchen Bürgerplattformen.

Prof. Dr. Helmut Klages (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer) betont, dass sowohl er als auch Prof. Penta einen Standpunkt der kooperativen Demokratie verträten, der auf einer grundsätzlichen Anerkennung der repräsentativen Demokratie aufbaue. Dabei stehe im Vordergrund, die Arbeitsbedingungen der repräsentativen Demokratie durch Verbesserung der Kommunikationsstränge zwischen den lokalen Mandatsträgern und Verwaltungen auf der einen Seite, und der Bevölkerung auf der anderen Seite zu stärken. Auch wenn die Methodenansätze, die Herr Prof. Penta vertrete, ein wenig anders gelagert seien, seien diese mit seinen eigenen Ansätzen durchaus ergänzungsfähig. Darüber hinaus überrasche es ihn, von Frau Kumpf als Pessimist angesprochen worden zu sein, da er ansonsten eher als unverbesserlicher Optimist betrachtet werde, der gängige Verfallstendenzen im Bereich der gesellschaftlichen Werteentwicklung nicht teile. Mit Blick auf die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements sei eine Wachstumstendenz zu verzeichnen, die darauf zurückzuführen sei, dass die Stärkung der Selbstentfaltungswerte und der zu beobachtende gesellschaftliche Wertewandel zugleich mit einer großen Bereitschaft zur Übernahme von Eigenverantwortung einhergingen. Im Zentrum aller Überlegungen müsse daher die Frage stehen, wie die bestehende und bisher nicht genutzte große Beteiligungsbereitschaft in Zukunft zur Geltung gelangen könne. Derzeit fließe sehr viel Beteiligungsbereitschaft in andere Engagementbereiche wie z. B. den Sport ab. Dies sei auch nicht grundsätzlich zu kritisieren. Gleichwohl sei es ein Missverhältnis, wenn sich fast ein Drittel im Sport und nur 2 % in der lokalen Bürgerbeteiligung freiwillig engagierten. Da sich eine einfache Umverteilung verbiete, müsse vor allem das bisher ungenutzte Potenzial, das beispielsweise bei einem Durchschnittsfernsehkonsument in unserer Gesellschaft von über drei Stunden durchaus vorhanden sei, angesprochen werden.

Der **Vorsitzende** eröffnet die zweite Fragerunde und erteilt zunächst der Abg. Haßelmann das Wort.

Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) weist darauf hin, dass zwar in vielen öffentlichen Reden die lebendige Zivilgesellschaft und die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements allgemein beschworen würden, gleichwohl sei im Konkreten z. B. in vielen Gemeinderäten zugleich auch immer eine gewisse Skepsis vor bestimmten Formen der Bürgerbeteiligung zu spüren – insbesondere wenn es um entscheidungsrelevante Dinge gehe. Sie interessiere, ob dies aus Sicht der Experten mit der Angst vor Kompetenz- oder Verant-

wortungsverlust der gewählten Vertreterinnen und Vertreter zu tun habe oder welche anderen Gründe dafür ausschlaggebend seien. Umgekehrt führe es aus ihrer Beobachtung der lokalen Agenda-Prozesse bei den Bürgerinnen und Bürgern zu Enttäuschungen, dass diese sich dort zum Teil mit unglaublich viel Kreativität eingebracht hätten, ohne dass dies bei den kommunalen Entscheidungsträgern die entsprechende Resonanz gefunden habe. Dies ziehe Frustration und Rückzug bei vielen Bürgerinnen und Bürgern nach sich. Zudem interessiere sie, was nach Meinung der Experten das Schul- und Bildungssystem leisten könne und müsse, um Kinder und Jugendliche von Anfang an mit dem Gedanken der Beteiligung und Partizipation vertraut zu machen – gerade vor dem Hintergrund der Verkürzung der Gymnasialzeit auf acht Jahre, welche die Zeit von Kindern und Jugendlichen sich in Schülervvertretungen und anderen Bereichen zu engagieren, zusätzlich einschränke.

Abg. **Elisabeth Winkelmeier-Becker** (CDU/CSU) hebt hervor, dass niemand Menschen oder gesellschaftliche Organisationen daran hindern wolle, ihr Recht auf Meinungs- und Koalitionsfreiheit in irgendeiner Weise einzuschränken, solange sich das Engagement im Rahmen der Gesetze bewege – und in diesem Sinne gebe es ein breit gefächertes, vielfältiges bürgerschaftliches Engagement in Deutschland. Konflikte entstünden dort, wo für Entscheidungen klassischerweise die Politik zuständig sei, weil Dinge durch Gesetze zu regeln oder durch Entscheidungen der Selbstverwaltungen zu treffen seien. Meinungsbildung außerhalb dieses Systems treffe auch auf eine gewisse Skepsis, da sich diese Engagierten zumeist für die stärkere Berücksichtigung eines bestimmten Teilaspekts in der Politik einsetzen. Die Kommunalverwaltung müsse dagegen immer auch die Gesamtverantwortung mit Sachzwängen und bestehenden gesetzlichen Regelungen im Blick haben. Die bessere finanzielle Ausstattung eines bestimmten Anliegens habe jedoch mitunter zur Folge, dass an anderer Stelle gespart werden müsse. Von den Sachverständigen möchte sie wissen, warum es den Parteien so wenig gelinge, die bestehende Engagementbereitschaft aufzugreifen. Aus ihren persönlichen Erfahrungen in der Kommunalpolitik wisse sie, dass Parteien für das Engagement und Vorschläge von Bürgerinnen und Bürger dankbar und zugänglich seien. Dieses positive Feedback habe sie selber motiviert, sich dauerhaft politisch zu engagieren. Darüber hinaus bestehe die Option, falls man sich nicht in einer der großen Parteien engagieren wolle, sich in einer freien Wählergemeinschaft zu beteiligen.

Abg. **Dieter Steinecke** (SPD) erkundigt sich bei Herrn Prof. Penta, wo das Geld für die Bürgerplattformen herkomme. Außerdem interessiere ihn, wie es den Bürgerplattformen gelänge, dass statt Partikular- in ihrer Arbeit Gemeinwohlinteressen in den Vordergrund rückten.

Abg. **Ute Kumpf** (SPD) hebt die Bedeutung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ hervor. In den einzelnen Projekten lernten die Beteiligten im Laufe des Aushandlungsprozesses nicht nur auf gleicher Augenhöhe zu verhandeln und gemeinsam zu planen, sondern auch dass nicht alle Vorschläge sofort, sondern nur in einer bestimmten zeitlichen Abfolge realisiert werden könnten, weil die zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt seien. Bei den lokalen Agenda-Prozessen sei dagegen aus ihrer Sicht mitunter versäumt worden, von vornherein die Bedingungen für die Beteiligung und mögliche Einschränkungen deutlich zu machen. Von Herrn Prof. Penta möchte sie wissen, ob es ein bestimmtes Regelwerk für Bürgerplattformen hinsichtlich Transparenz, Nichteinflussnahme von außen usw. gebe, da dies aus ihrer Sicht die Akzeptanz einer Zusammenarbeit erhöhen würde.

Abg. **Sönke Rix** (SPD) gibt zu bedenken, dass die Schwierigkeit vieler Parteien, Gewerkschaften und anderer seit längerer Zeit bestehender Verbände, engagierte Menschen zu finden, auch damit zusammenhängen könne, dass sich zwar viele beteiligen und mitentscheiden, aber nur wenige auch dauerhaft Verantwortung übernehmen wollten. Insofern stelle sich nicht nur die Frage nach den Beteiligungs-, sondern auch die nach den neu zu entwickelnden Verantwortungsmechanismen.

Abg. **Gerold Reichenbach** (SPD) hebt hervor, er habe Bürgerbeteiligung immer auch als Verbreiterung von demokratischen Prozessen verstanden. Bei einer Evaluierung in seiner Zeit als hessischer Landtagsabgeordneter zur Frage, wie sich demokratische Mitbestimmung und Bürgerbeteiligung auf Ressourcenverteilung auswirke, habe sich jedoch herausgestellt, dass die Mittel trotz Bürgerbeteiligung überproportional in die Stadtteile geflossen seien, die ohnehin schon im Vorteil gewesen seien und gerade nicht in die klassischen Sozialwohnungssiedlungen. Dies habe offensichtlich damit zusammengehungen, dass sich vornehmlich die besser ausgebildeten, organisations- und kommunikationsfähigeren Bürgerinnen und Bürger beteiligt hätten und sich der Prozess der sozialen Ungleichheit durch die Bürgerbeteiligung sogar noch verstärkt habe. Er erkundigt sich bei den Experten, welche Möglichkeiten es gebe, eine Ver-

breiterung von Beteiligungsprozessen in unterschiedliche Schichten zu erreichen und ungleiche Partizipationsmöglichkeiten abzubauen.

Prof. Dr. Helmut Klages (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer) weist darauf hin, dass seine Kritik an den bisher praktizierten Formen der Bürgerbeteiligung ebenfalls dort ansetze. Nur bestimmte Teilgruppen der Bevölkerung würden erreicht und organisiert und lediglich bestimmte Partikularinteressen artikuliert. Bürgerbeteiligung müsste jedoch mehr sein als die Aufsummierung von Privatinteressen, da dies ansonsten die rasche Überschreitung des finanziell Machbaren zur Folge hätte. Dagegen seien die regelmäßigen repräsentativen Befragungen im Rahmen des Bürgerpanels eine geeignete Methode, um die verschiedenartigen Interessenlagen der Bevölkerung in einem Stadtteil bzw. einer Stadt zu verdeutlichen und den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung eine qualifizierte Entscheidungsgrundlage an die Hand zu geben. Aufgabe der Politik sei es, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessenlagen auszubalancieren und in Anbetracht knapper und begrenzter öffentlicher Mittel das Mögliche zu realisieren, weil dies nach seiner Überzeugung die Gesellschaft von sich aus nur in begrenztem Maße leisten könne.

Prof. Dr. Leo Penta (Deutsches Institut für Community Organizing) weist darauf hin, dass Community Organizing gerade in benachteiligten Stadtteilen und nicht in ohnehin bevorteilten Stadtbezirken ansetze. Die finanziellen Mittel der Bürgerplattformen setzten sich aus einer Mischung verschiedener Quellen zusammen, zu denen private Spender, Kirchen, Stiftungen, teilweise auch Firmen zählten. Darüber hinaus bestehe die Erwartung, dass die Gruppen und Organisationen, die einer Bürgerplattform angehörten, mit der Zeit auch eigenes Geld aufbrächten. Der Gefahr, dass Partikularinteressen die Oberhand gewännen, begegne man in Bürgerplattformen dadurch, dass man Gruppen und Institutionen und nicht nur einzelne Menschen organisiere. Dabei bemühe man sich auch darum, die internen Diskussions- und Entscheidungsprozesse der beteiligten Gruppen und Institutionen zu stärken, um deren Mitglieder und Nutzer beim Prozess der Entwicklung der Bürgerplattform einzubeziehen.

Ein schriftliches Regelwerk für Bürgerplattformen gebe es zwar nicht, aber eine Reihe von Faustregeln und Grundätzen, die sich in der Praxis bewährt hätten. Zudem gebe es eine bestimmte Art, Dinge zu organisieren und anzugehen. Ein wichtiger Grundsatz bei allen Aktivitäten im Community Organizing laute dabei: „Nie für andere tun, was sie für sich selbst tun

können.“ Organisationen und Gruppen zusammenzubringen, so dass sie Dinge selbst gestalten und selbst aktiv werden könnten, sei eine zentrale Aufgabe. Das Beispiel Berlin-Schöneeweide zeige, dass Bürgerplattformen auch gewisse Koordinationsaufgaben übernehmen könnten, die lokale Verwaltung und Politik mitunter nicht alleine in den Griff bekämen. Bei der Ansiedlung der Fachhochschule für Technologie und Wirtschaft sei es gelungen, vier zuständige Senatsverwaltungen an einen Tisch zu bekommen und die Probleme zu meistern. Dies zeige, dass Bürgerplattformen nicht nur Forderungen aufstellten, sondern auch bereit seien, aufgrund dezidierteter Recherche über Themen konstruktiv mitzuarbeiten und Verantwortung zu übernehmen. Als das Land Berlin darauf hingewiesen habe, es seien keine finanziellen Mittel für die geplante Fachhochschule da, habe die Bürgerplattform einen Alternativplan mit einer Public Private Partnership-Finanzierung vorgelegt und dem Wirtschaftssenator übergeben. Mit solchen Aktivitäten wolle man nicht nur die Politik, sondern auch sich selbst in die Pflicht nehmen, denn Bürgerplattformen wollten nicht nur Objekt von Entwicklungen, sondern Teil der Lösung von Problemen sein. Das sei besonders für Menschen in sozialschwachen Gebieten wichtig, die damit bisher noch keine Erfahrung hätten. Deswegen sei ein wichtiger Teil der Arbeit in Bürgerplattformen die systematische Talentsuche nach aktiven Realisten, die eine gestalterische Vision für ihren Stadtteil oder ihre Stadt hätten. Nach seiner Überzeugung wollten viele Menschen gestalten, seien jedoch oft daran gehindert, weil sie nicht das notwendige Instrumentarium dazu hätten. Ob sie dieses durch eine Partei, Community Organizing oder anderswo erhielten, erscheine ihm dabei zweitrangig. Demokratie müsse eine große Vielfalt dieser Möglichkeiten entwickeln, wobei sich in der Praxis zeigen werde, welche Instrumente sich bewährten und welche nicht.

Die Spannungen zwischen lokalen Entscheidungsträgern auf der einen und engagierten Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite habe nach seiner Auffassung etwas damit zu tun, dass teilweise auch Machtfragen tangiert seien. Diese müsse man offen ansprechen und schauen, wie man gemeinsam zu vernünftigen Kompromissen kommen könne. Aus seiner mehr als 30-jährigen beruflichen Erfahrung mit Menschen aus unterschiedlichen Schichten, Gruppen, Nationalitäten und Glaubensrichtungen wisse er, dass dies funktionieren könne. Er betrachte Community Organizing und andere Formen der Bürgerbeteiligungen auch nicht als Aushebelung, sondern als eine notwendige, die parlamentarischen Demokratie vitalisierende Ergänzung.

Abg. **Gerold Reichenbach** (SPD) fragt bei Herrn Prof. Penta nach, wie es gelingen könne, die Inaktiven mit Potenzial für die Bürgerbeteiligung zu gewinnen.

Prof. Dr. Leo Penta (Deutsches Institut für Community Organizing) antwortet, dass dabei nach seiner Ansicht nur dezidiertes Suchen helfe. Bei den Bürgerplattformen setze man bei klassischen Institutionen wie Kirchengemeinden, aber auch bei informellen Initiativgruppen an, die bereits Menschen zusammenbrächten. Dabei gehe man nicht nur auf die Leiter oder Vorstandsmitglieder zu, sondern schaue, wer die informellen Schlüsselpersonen in einer Organisation seien, die auch als Multiplikatoren in einer bestimmten Community wirken könnten. Bei der im Aufbau befindlichen Bürgerplattform in Wedding habe man zunächst vier Treffen mit jeweils zehn Gruppen durchgeführt, die jeweils zehn weitere Menschen mitbringen sollten, um zunächst ein Meinungsbild von der Stimmung und den wichtigen Themen im Stadtbezirk zu erhalten und zu eruieren, wer nicht nur Ideen habe, sondern sich auch aktiv beteiligen wolle. Dieser mühsame Weg kleinteiliger gesellschaftlicher „Webarbeit“ sei jedoch notwendig, da viele Beziehungen durch Privatisierung und Individualisierung verloren gegangen seien.

Der **Vorsitzende** weist ergänzend auf die Geschichte des Bürgerhaushaltes der brasilianischen Stadt Porto Alegre hin. Der Ausgangspunkt in der Stadt sei vor 15 Jahren genau derjenige gewesen, den der Abg. Reichenbach beschrieben habe, nämlich dass die ohnehin schon besser gestellten Stadtteile über einen längeren Zeitraum systematisch bevorzugt worden seien. Dagegen habe sich eine Bewegung von Bürgerinnen und Bürgern aus benachteiligten Stadtteilen gebildet, die Stück für Stück dafür gesorgt hätten, die Prioritäten anders zu setzen. Die Schwierigkeit sei dabei die Überwindung des bereits beschriebenen Spannungsfeldes zwischen Mitbestimmung und Beteiligung einerseits und Verantwortung andererseits gewesen. Im Mittelpunkt habe die Frage gestanden, wie Gruppen, die daran interessiert seien, sich einzumischen, in die Lage versetzt werden, die Schwerpunkte so neu zu setzen, dass das vorhandene Geld in die Stadtteile fließe, wo es z. B. für die Infrastruktur am meisten gebraucht werde. Jedes Jahr im Februar/März werde mit der Aufstellung eines Bürgerhaushaltes begonnen. Diese aus der Mitte der Bürgergesellschaft entwickelte Prioritätenliste für das nächste Haushaltsjahr werde den gewählten Repräsentanten als Grundlage für ihre Entscheidung an die Hand gegeben. Diese entschieden zwar letztendlich weiterhin, weil sie auch die politische Verantwortung trügen, aber eben auf der Grundlage eines Votums, das nicht einfach ignoriert

werden könne. Das Beispiel des Bürgerhaushalts in Porto Alegre sei daher ein gelungenes Beispiel für das Zusammenspiel von Bürgerbeteiligung einerseits und repräsentativer Demokratie und Verantwortungsübernahme andererseits. Der Vorsitzende bittet Herrn Prof. Klages um ein Schlusswort.

Prof. Dr. Helmut Klages (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer) hebt hervor, dass nach seiner Überzeugung mit einer besseren Gestaltung von Bürgerbeteiligung sehr viele der aktuell vorhandenen Probleme gelöst werden könnten. Wichtig seien dabei die Beachtung des Repräsentativitätsgesichtspunktes und die rechtzeitige Beseitigung von Interessengegensätzen schon im Vorfeld parlamentarischer Entscheidungen. Hierzu könne auch das Instrument des Bürgerhaushaltes beitragen, wie es beispielsweise in Berlin-Lichtenberg – wenngleich nicht unumstritten – praktiziert werde.

In der Diskussion sei wiederholt darauf hingewiesen worden, dass es eine Diskrepanz gebe, zwischen dem Wunsch der Bevölkerung mitzureden, mitzuentcheiden und der Bereitschaft auch Verantwortung dafür zu übernehmen. Dieser Gegensatz bestehe in der Tat. Er wolle jedoch auch auf einen Mangel an Verantwortungsrollen in unserer Gesellschaft aufmerksam machen. Diesen gebe es besonders bei den politischen Parteien. Eine empirische Studie der Hochschule Speyer habe erbracht, dass einfache Parteimitglieder den größten Staats- und Parteienfrust aller Interviewten gezeigt hätten. Viele hätten beklagt, dass sie zwar ein Parteibuch besäßen, aber als Mitglieder nichts zu sagen und mitzubestimmen hätten. Dies zeige, dass es für eine breitere Gruppe von Personen in Parteien, die nicht in der Situation seien, gehobene Funktionen auszuüben, einen deutlichen Mangel an Verantwortungsrollen gebe. Diese vermehrt zu schaffen, sei nicht nur für Parteien, sondern für alle gesellschaftlichen Gruppen eine wichtige Aufgabe.

Der **Vorsitzende** dankt den Sachverständigen und den Mitgliedern des Unterausschusses für die interessante und angeregte Diskussion und schließt die 26. Sitzung.

Ende der Sitzung um 19:03 Uhr.



Dr. Michael Bürsch